

CONSEIL D'ETAT

MM

statuant

au contentieux

N° 438023

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SOCIÉTÉ MEZZI & FONDERIA

M. François-René Burnod

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies)

M. Romain Victor

Rapporteur public

Sur le rapport de la 8^{ème} chambre

de la section du contentieux

Séance du 16 juin 2021

Décision du 25 juin 2021

Vu la procédure suivante :

L'Académie de France à Rome a demandé au tribunal administratif de Paris d'enjoindre à la société Mezzi & Fonderia de libérer les lieux qu'elle occupe au sein de la Villa Medici, d'évacuer tout matériel et de remettre les lieux en l'état dans un délai de deux mois sous une astreinte de 150 euros par jour de retard, d'enjoindre à cette société de produire les documents comptables permettant de déterminer le chiffre d'affaires réalisé et de condamner la société au paiement d'une somme au titre de l'occupation du domaine public, assorti des intérêts au taux légal. Par un jugement n° 1715661 du 7 février 2019, le tribunal administratif de Paris a enjoint à la société Mezzi & Fonderia de libérer les dépendances du domaine public qu'elle occupe au sein de la Villa Medici et d'en évacuer tous les matériels entreposés dans un délai de deux mois sous une astreinte de 150 euros par jour de retard. Il a également condamné la société Mezzi & Fonderia à verser à l'Académie de France à Rome la somme de 84 850 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 4 octobre 2017.

La société Mezzi & Fonderia a demandé au tribunal administratif de Paris l'annulation de la décision du 9 février 2017 par laquelle l'Académie de France à Rome a résilié le contrat de concession signé le 15 octobre 2015 en vue de l'exploitation du service de cafétéria et de restauration de la Villa Médici et d'enjoindre la reprise des relations contractuelles. Par un jugement n° 1810293 du 7 février 2019, le tribunal administratif de Paris a rejeté cette demande.

Par un arrêt n°s 19PA01312, 19PA01313, 19PA01314 du 23 janvier 2020, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté les appels formés par la société Mezzi & Fonderia contre ces jugements.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 27 janvier, 24 août et 30 décembre 2020, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, La société Mezzi & Fonderia demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses appels ;
- 3°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ;
- 4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) ;

- le règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ;

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. François-René Burnod, auditeur,

- les conclusions de M. Romain Victor, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Célice, Texidor, Perier, avocat de la société Mezzi & Fonderia et à la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, avocat de l'Académie de France à Rome ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que l'Académie de France à Rome, établissement public administratif de l'Etat, a conclu le 15 octobre 2015 avec la société Mezzi & Fonderia un contrat de concession du service de cafétéria et de restauration de la Villa Médicis à Rome pour une durée de huit ans. A la suite d'une visite d'inspection et de contrôle réalisée le 12 novembre 2016, l'Académie de France à Rome a adressé à la société, le 15 novembre 2016, une mise en demeure de procéder dans un délai de quinze jours à la régularisation de sa situation. Estimant les réponses de la société insuffisantes, l'Académie de France à Rome a pris une décision de résiliation du contrat de concession le 9 février 2017. La société Mezzi & Fonderia ayant saisi le 20 février 2017 les juridictions

italiennes, la Cour suprême de cassation italienne a décliné, par un arrêt du 17 avril 2018, la compétence de celles-ci au profit de celle des juridictions françaises. Par deux jugements du 7 février 2019, le tribunal administratif de Paris, d'une part, a rejeté la demande de la société tendant à l'annulation de cette décision de résiliation et à la reprise des relations contractuelles et, d'autre part, a enjoint à la société de libérer les dépendances du domaine public qu'elle occupe au sein de la Villa Médicis et l'a condamnée à verser à l'Académie de France à Rome la somme de 84 850 euros. La société Mezzi & Fonderia se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 23 janvier 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté ses appels contre ces jugements.

Sur l'arrêt en tant qu'il statue sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Il résulte du code général de la propriété des personnes publiques, et notamment du chapitre I du titre II du livre II de sa première partie, de la section 1 du chapitre II du titre Ier du livre III de sa deuxième partie, de la sous-section 5 de la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre II de sa troisième partie et du chapitre II du titre Ier du livre Ier de sa quatrième partie, qu'entrent dans son champ d'application tant les biens situés sur le territoire de la République que ceux situés à l'étranger. Ainsi, les biens immobiliers appartenant à l'une des personnes publiques mentionnées à l'article L.1 de ce code et qui répondent aux critères d'appartenance au domaine public, désormais fixés par l'article L.2111-1 de ce code, constituent des dépendances de son domaine public, alors même qu'ils sont situés à l'étranger. Avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance au domaine public d'un bien était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. En l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu, par elle-même, avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui appartenaient antérieurement au domaine public et qui, depuis le 1^{er} juillet 2006, ne rempliraient plus les conditions désormais fixées par son article L. 2111-1.

3. Il en résulte que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant, après avoir relevé par des motifs non contestés de son arrêt que la Villa Médicis était, antérieurement au 1^{er} juillet 2006, affectée à un service public culturel et spécialement aménagée à cette fin, que celle-ci devait être regardée comme une dépendance du domaine public de l'Etat.

4. Aux termes de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, « *Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs : 1° Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires ; (...)* ». La compétence ainsi conférée au juge administratif, sans qu'il soit possible d'y déroger par voie contractuelle, s'étend aux litiges relatifs à des contrats comportant occupation de dépendances du domaine public français situées sur territoire d'un Etat autre que la France, alors même que les parties au contrat auraient convenu que celui-ci est régi par le droit de cet Etat. Dans cette hypothèse, le juge administratif applique le droit étranger pour lequel les parties ont opté, sous réserve des règles d'ordre public prévues par le code

général de la propriété des personnes publiques en vue de garantir la protection et l'intégrité du domaine public.

5. Il en résulte que la cour n'a pas davantage commis d'erreur de droit en jugeant, après avoir relevé que le contrat en litige stipulait que tout litige relatif « à son interprétation, à sa validité ou à sa résiliation » serait soumis « à la compétence exclusive des juridictions de Paris », que le litige auquel donnait lieu la résiliation de ce contrat, qui emportait occupation de la dépendance du domaine public que constitue la Villa Médicis, relevait de la compétence des juridictions de l'ordre administratif en application des dispositions précitées de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, alors même que le bien immobilier en cause est situé en Italie et que le contrat stipule expressément qu'il est régi par la loi italienne. Si la cour a en outre relevé que ces dispositions avaient la nature d'une règle impérative du droit public français présentant le caractère d'une loi de police, ce motif revêt un caractère surabondant, de sorte que la société requérante ne peut utilement soutenir qu'il serait entaché d'erreur de droit.

Sur l'arrêt en tant qu'il statue sur les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles :

6. Il ressort de l'arrêt attaqué que, pour rejeter les conclusions de la société tendant à l'annulation de la décision de résiliation et à la reprise des relations contractuelles, la cour administrative d'appel s'est fondée, après avoir relevé que la société avait gravement manqué à ses obligations contractuelles, sur ce que la mesure de résiliation de la convention n'était entachée ni de vices relatifs à sa régularité, ni de vices portant sur son bien-fondé.

7. En estimant, en premier lieu, que la société n'avait pas attesté de la régularité du paiement des cotisations sociales dues par elle au bénéfice de ses salariés au titre de la période comprise entre juin et novembre 2016 en se bornant à produire un « document unique » établi postérieurement à l'inspection du 12 novembre 2016, laquelle avait révélé la présence d'un salarié sans contrat de travail, de salariés présents contractualisés ultérieurement et de stagiaires sans convention et sans bulletins de salaires, d'un nombre au demeurant irrégulier par rapport au nombre de salariés, en deuxième lieu, que les stipulations du contrat exigeaient la maîtrise de la langue française par l'ensemble du personnel, en troisième lieu, qu'il ne résultait pas de l'instruction que l'Académie de France à Rome n'aurait pas respecté, compte tenu des conditions auxquelles le contrat en subordonnait le bénéfice pour la requérante, le principe de recours exclusif à ses services pour les événements organisés par l'Académie, la cour a porté sur les faits et pièces du dossier qui lui étaient soumis une appréciation souveraine exempte de dénaturation.

8. La société ne saurait, par ailleurs, utilement soutenir que la cour aurait méconnu son office en ne recherchant pas, en l'absence de toute argumentation soulevée en ce sens devant elle, si la décision de résiliation était intervenue en méconnaissance de règles de droit italien auxquelles le contrat est soumis.

9. Enfin, eu égard au motif sur lequel la cour s'est fondée, tiré de l'absence de vices entachant la décision de résiliation, la société ne saurait utilement soutenir qu'elle aurait méconnu l'office du juge du contrat en ne tirant pas les conséquences nécessaires des vices entachant la régularité ou le bien-fondé de cette décision.

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, que la société Mezzi & Fonderia n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Mezzi & Fonderia la somme de 3 000 euros à verser à l'Académie de France à Rome au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Académie de France à Rome, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la société Mezzi & Fonderia est rejeté.

Article 2 : La société Mezzi & Fonderia versera une somme de 3 000 euros à l'Académie de France à Rome au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Mezzi & Fonderia et à l'Académie de France à Rome.

Copie en sera adressé à la ministre de la culture.